

O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL: OS TERRITÓRIOS DA ESTRADA DE FERRO E VALE DO RIO VERMELHO

Cleusa Maria da Silva
UEG/UFRJ/FAPEG
cmsilva.ueg@gmail.com

Renata L. La Rovere
UFRJ
renata.ie.ufrj@gmail.com

Introdução

O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, por intermédio da Secretária de Desenvolvimento Territorial – SDT, vem utilizando-se de um conjunto de políticas de desenvolvimento rural sustentável, como estratégia de divulgação, de discussão e de consolidação de territórios por todo o país. É uma estratégia de apoio ao desenvolvimento territorial das áreas que estão à margem das novas formas de produção determinadas pela tecnologia.

As políticas territoriais não se destinam apenas às áreas rurais, elas também são direcionadas a todo o conjunto dos municípios que estão inseridos nos territórios. O rural não é definido como uma área agrícola, e sim como o setor econômico. É definido pelas características espaciais: menor grau de artificialização do ambiente quando comparados com áreas urbanas desenvolvidas; menor densidade populacional; maior peso dos fatores naturais; maior dependência da economia do setor agropecuário.

Segundo o MDA a escala do município é muito restrita para o planejamento e organização de esforços que visem à promoção do desenvolvimento. A escala estadual é essencialmente ampla para dar conta da heterogeneidade e das especificidades locais que precisam ser mobilizadas por este tipo de iniciativa.

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS já atinge 2500 municípios distribuídos em 164 territórios em todas as regiões do país. Um planejamento estatal dessa

proporção merece ser estudado e analisado sob o enfoque das políticas públicas, planejamento e estratégias de desenvolvimento. Dentro desse universo de territórios, a área de pesquisa abrange dois deles, o Território da Estrada de Ferro e o Território do Vale do Rio Vermelho e ocupam uma área que corresponde a 6,53% do território goiano formado por 29 municípios. Cabe ressaltar que em Goiás foram criados sete territórios, os dois que fazem parte dessa pesquisa foram criados em 2003 os demais em 2006, a escala temporal foi o determinante para a escolha destes territórios.

As políticas públicas implementadas nas últimas décadas pelo Governo Federal vem sendo impostas de cima para baixo, além de centralizar no Estado a gestão e a execução dessas políticas. São práticas antidemocráticas e típicas da tradição histórica do Brasil. E tem sido entendida no âmbito dos planos regionais de desenvolvimento por favorecer projetos que interessam a uma ou outra região, ou a grupos privados. Essa prática gerou limitações à participação, à articulação e à integração das esferas regionais e locais aos processos decisórios e aos processos de implantação de políticas públicas.

Lula em seu programa de governo Um Brasil para Todos (2002), afirmava que os programas não podiam ser de curto prazo deveria se pautar por uma visão estratégica de longo prazo, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados que propiciassem um desenvolvimento sustentável. Então, através do MDA procurou definir um novo enfoque de planejamento no âmbito territorial, permitindo uma visão mais integralizada dos espaços, agentes, mercados e das políticas públicas. Buscou ainda uma integração das organizações internas dos territórios rurais com o resto da economia regional e nacional adotando novas funções e demanda.

As ações que a SDT tem desenvolvido visam aprimorar as capacidades e as habilidades dos atores para realizarem a gestão compartilhada do desenvolvimento dentro dos princípios da gestão social. Segundo o MDA, essa política busca ampliar as capacidades em torno de três processos da gestão: o de planejamento para apoiar o processo de tomada de decisões coletivas; a organização para fortalecer as redes, arranjos institucionais e parcerias para alcançar os resultados e objetivos; e o controle social para criar no território um ambiente que estimule a renovação dos processos de gestão, evitando práticas tradicionais que ponha em risco a autonomia do território na gestão de seus projetos.

Diante do exposto, surgem várias interrogações. Qual o real papel do governo na gestão destes territórios? Até onde vai a autonomia dos territórios? Se o território é formado por vários municípios, até que ponto os interesses individuais não interferem na execução dos projetos? Numa sociedade individualista, como pensar coletivamente? Como atuar frente ao poder local instituído?

Como gerir interesses divergentes como o do agronegócio e da agricultura familiar? Como desenvolver projetos que valorizam a agricultura familiar frente aos interesses do agronegócio? Até que ponto a sustentabilidade é garantida? Estas e outras possíveis indagações que apareceram no decorrer da pesquisa estarão inseridas no contexto dos territórios rurais do MDA.

A importância que se dá a essa pesquisa parte, primeiro da satisfação pessoal do pesquisador em desenvolver um projeto dessa natureza, em segundo, identificar, compreender e analisar o conceito de território adotado pelo MDA, e, em terceiro contribuir para uma nova abordagem do conceito de território e a visualização das implicações acerca das políticas públicas e suas territorializações. É importante compreender como as políticas públicas são aplicadas e como são recebidas pelos ocupantes e gestores dos territórios rurais. Penso que nem sempre as políticas e projetos vão de encontro com as necessidades dos habitantes locais e também há uma diferença de interesses entre eles. Compreender toda a dinâmica dos territórios rurais ajudaria a propor políticas, mais eficazes para promover o desenvolvimento sustentável.

Metodologia

Essa pesquisa será estruturada com base nos fundamentos do método qualitativo e quantitativo. O método qualitativo corresponde à forma de pensar e explicar o objeto na busca do conhecimento, isto é, trata de um conjunto de procedimentos racionais, baseados em técnicas, aqui mais especificamente na análise do discurso do sujeito coletivo, principalmente no que se refere ao papel dos vários agentes que compõem a dinâmica do objeto.

Já o método quantitativo propiciará a investigação dos dados, indicadores e tendências observáveis. Posteriormente os dados estarão sujeitos à análise estatística, através de modelos matemáticos pelo software Excel. O Excel é um software de planilha eletrônica criada pela Microsoft para Windows, que pode ser utilizado, para calcular, trabalhar com listas de dado e criar gráficos.

Victoria, Knauth, Rassen (2002) afirmam que os métodos quantitativos e qualitativos são diferentes, porém não são excludentes, pois colocam questões diversas baseadas em construções teórico-metodológicas com princípios diferenciados. Entretanto é possível trabalhar de forma complementar com os dois métodos, no sentido de que os resultados de uma questão, colocada a partir

de princípios teórico-metodológicos quantitativos suscitem novas questões que só possam ser colocadas dentro de princípios qualitativos ou vice versa.

O levantamento dos indicadores socioeconômicos (PIB, número de estabelecimentos, número de emprego, número de atividades produtivas e infraestruturas) será realizado no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, na Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás – SEPLAN/GO, na Associação dos Municípios e Conselhos Gestores do Território. Os indicadores de Sustentabilidade são: o nível de desmatamento, os assentamentos de reforma agrária, estrutura fundiária e projetos que aumentam a resiliência dos ecossistemas naturais; de proteção e recuperação dos recursos hídricos; de preservação e incentivos às tradições locais; de incentivos a agroecologia e de conservação e preservação do cerrado e ecoturismo. Quanto aos indicadores de gestão participativa são a representatividade de instituições públicas e privadas no Conselho dos Territórios, os Consórcios intermunicipais; Comitês de bacias hidrográficas e parcerias públicas privadas.

Também fará se uso da técnica de geoprocessamento (imagens de sensor ETM+/Lansat 7 e CCD/CBERS 2, GPS e Interpretação segundo ROSA); técnica cartográfica (Folhas topográficas SE-22 diversas); visita a campo para confirmação da interpretação das imagens de sensor; uso dos Softwares Cartalinx, ENVI 4.0, ArcView 3.2, IDRISI 32, Excel e Word. O Cartalinx – para a construção de bases espaciais. Na construção de dados em forma de polígonos, pontos e vetores. Auxiliam na construção e estruturação da base digital. Suporta a entrada de dados via mouse, mesa digitalizadora e GPS. Importa imagem em formato TIFF, JPG, BMP, TGA. O ENVI 4.0 contém ferramentas para processamento de imagens, georreferenciamento, recorte de limite, conversão de coordenadas. O ArcView 3.2 – efetua análise em ambiente de SIG, suporta arquivos de imagens: TIFF, TIFF/LZW, ERDAS, BSD,BIL BIP, RLC E SUN. Grande capacidade de gerar modelo e analisar os dados espaciais. E o IDRISI 32 trabalha com dados de estruturas raster e vetorial. Possui algoritmos para processamento de imagens, sistema de informação geográfica e modelagem espacial.

O mapeamento possibilitará medir a manutenção e ou a perda da biodiversidade nos Territórios Rurais Sustentáveis de Goiás. E também uma visualização espacial do objeto no contexto do Estado de Goiás.

Outro recurso utilizado será entrevista com os diretores dos territórios, prefeitos dos municípios que compõem os territórios, os presidentes das associações e cooperativas, os parceiros de projetos desenvolvidos nos territórios.

Todas as informações tanto quantitativas, quanto qualitativas serão analisadas a luz de abordagens teóricas que sustentam a tese que são: território, desenvolvimento; rural; sustentabilidade; gestão participativa e eficácia. Todas essas categorias estarão associadas à política desenvolvidas pelo MDA após a criação dos territórios a partir do ano de 2003.

Resultados e Discussões

Nas ciências naturais, o território é visto sobre a ótica da ciência biológica como área de influências e predomínio de uma espécie animal e que concorre com outras espécies. Tem um significado etológico, um ambiente onde há interações de um grupo ou bando com certa área, num sentido locacional.

A expressão território tem uso antigo nas ciências sociais, porém nos últimos anos, o território ganhou um sentido, mas amplo, para abordar uma infinidade de questões pertinentes ao controle físico ou simbólico de determinadas áreas. O estudo do território voltou a ser valorizado no final do século XX por diversas razões. O fim do mundo polarizado do ponto de vista militar e econômico foi fundamental para o desenvolvimento de novos acordos entre as nações que legitimam as novas políticas e suas áreas de influências. Assim o conceito de território assumiu um papel importante na compreensão do processo de fragmentação e união das nações.

Por outro lado, o território é visto onde cada grupo social estaria profundamente enraizado a um lugar ou a uma paisagem, com a qual particularmente se identificaria. Poderíamos denominar que o território seria uma construção puramente humana, política e social. Um ponto comum para os teóricos dessa versão é que o território é sempre visto, mas dentro da dimensão política e cultural do que em sua dimensão econômica.

Com a mundialização da economia a dimensão espacial das relações econômica tem dinamizado as abordagens sobre território. Pesquisadores influenciados pela posição filosófica marxista dentro do materialismo histórico dialético defendem uma noção de território que privilegia sua dimensão material, sobretudo no sentido econômico, incorporando o debate de classes sociais, relação capital e trabalho e mercado.

Prado Júnior (1987) utiliza-se, nitidamente, da vertente econômica para explicar as transformações ocorridas no espaço brasileiro. O território é sempre visto como porção territorial, palco dos acontecimentos econômicos e das transformações vivenciadas pela sociedade. Os ciclos econômicos e as transformações do território em razão da economia são as vertentes predominantes na abordagem do autor.

No campo das inovações Tavares (1991) ressalta que o pacote tecnológico apresentado à periferia, atingiu em cheio a centralidade da classe trabalhadora, reduzindo seu poder de reivindicação e luta. O sistema flexível de produção promoveu uma alta rotatividade, proliferação do trabalho temporário e de tempo parcial, deslocando-os das áreas de maior concentração para outros pontos do território. A revolução tecnológica procura atender as preocupações básicas do sistema produtivo e insere novas práticas e novas formas de organização, promovendo o território da desigualdade.

Numa visão mais restrita dada ao processo de globalização ou mais típico, aquele chamado capitalismo pós-fordista, ou capitalismo de acumulação flexível seria responsável pelo fortalecimento das bases territoriais, em especial na lógica locacional das empresas tornando-as cada vez mais autônomas em relação às condições locais e territoriais de instalação. Essa autonomia no âmbito locacional propicia o aproveitamento das próprias potencialidades locais e regionais, promovendo o desenvolvimento territorial. Caravaca (2004) afirma que as novas transformações experimentadas pela economia desenvolvem diversas formas de articulação da sociedade no sistema global o que resulta em novas relações entre atividade econômica e território. Os territórios tanto pode ganhar inovações como perdê-las, assim a capacidade para gerar e incorporar inovações estaria associados à relação da indústria manufatureira e sua competitividade, embasa na revalorização das condições locais em função de sua capacidade de resposta as novas condições imposta pela tecnologia e os mercados. Desse modo a globalização impõe limitações, mais também abre novas perspectivas para a região que dispõem de um sistema territorial de produção dinâmico, inovador e integrados aos mercados mundiais.

Raffestin foi um dos autores pioneiros na abordagem do território associado às relações de poder. Merece destaque na sua obra o caráter político do território. Segundo o citado autor o território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático, ator que realiza um programa em qualquer nível. Dentro da concepção enfatizada pelo autor, o território é tratado, principalmente, com uma ênfase político-administrativa, isto é, como o território nacional, espaço físico onde se localiza uma nação; um espaço onde se delimita uma ordem jurídica e política;

um espaço medido e marcado pela projeção do trabalho humano com suas linhas, limites e fronteiras. Neste sentido, entende o território como sendo: um espaço onde se projetou um trabalho seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. É uma produção a partir do espaço. “Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolvem, se inscreve num campo de poder.” (RAFFESTIN, 1993, p.144). Segundo o autor a construção do território revela relações marcadas pelo poder. Assim, faz-se necessário enfatizar uma categoria essencial para a compreensão do território, que é o poder exercido por pessoas ou grupos sem o qual não se define o território.

A abordagem política é carregada de subjetividade, os nacionalismos se alimentam de símbolos e discursos. Segundo Moraes (2005), o território pode ser equacionado como uma construção simbólica, vinculado a um imaginário territorial. Assim a formação territorial articula uma dialética entre a construção material e a construção simbólica do espaço, que unifica num mesmo movimento, processos econômicos, políticos e culturais. O território é concomitantemente uma construção militar e uma construção política, mas também uma construção econômica e uma construção jurídica e, ainda uma construção ideológica.

Cada autor, dependendo da sua linha de trabalho e de suas concepções teórico metodológicas, dá ênfase a alguns aspectos dentro do território, seja o aspecto econômico, político e cultural ou o entrelaçamento destes fatores, para explicar o conceito e a dinâmica do território, mas o MDA adota uma concepção mais ampla de território pautada na cooperação, sustentabilidade e participação coletiva dos atores para a promoção do desenvolvimento.

O MDA desenvolveu um aparato conceitual e metodológico para atender a sua proposta para os territórios rurais. O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável coloca a necessidade de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços e atores locais. O território se constitui em uma unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento. O território é definido como:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por

meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005, p. 3).

Para Zapata (2000) o território é entendido como um espaço socialmente organizado. O território significa espaço e fluxos, ou seja, lugares e pessoas interagindo. Território significa identidade histórica e cultural. São fluxos econômicos, sociais, culturais, institucionais, políticos, humanos. São atores inteligentes organizados que podem fazer pactos, planos, projetos coletivos.

O quadro que se apresenta é de uma abordagem territorial que combina a proximidade social, que favoreça a solidariedade e cooperação, com as diversidades de atores sociais, econômicos, políticos e as políticas públicas buscando uma identidade própria para o território.

Considerações Finais

A Política de Desenvolvimento do Brasil Rural apresenta-se como um importante instrumento orientador das ações estruturais do Estado brasileiro, dizendo ser capaz de alavancar um conjunto de medidas integradas que produzam um reposicionamento estratégico do meio rural, colocando-o num novo patamar histórico que dê prioridade a um processo de desenvolvimento econômico articulado, ampliação da justiça e inclusão social, garantia da soberania e da segurança alimentar e nutricional, ao respeito às condicionalidades ambientais, preservação do patrimônio cultural e democratização política.

No entanto pode-se afirmar que a proposta política para o desenvolvimento territorial rural esbarra nos conflitos de interesses dos vários atores, instituições públicas e privadas que estão inseridas dentro e fora dos territórios. A sustentabilidade é questionada à medida que os interesses econômicos aparecem como prioridade.

Referências

CARAVACA, Inmaculada, (et al). **Innovación, Redes y Desarrollo Territorial**. In: RIBEIRO, Ana C. Torres (et al). *Globalização e Território Ajustes Periféricos*. Rio de Janeiro: Arquimedes.

MDA. **Plano de Desenvolvimento Territorial Rural**. Brasília: Documento, 2002.

MDA/SDT. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília, Série Documentos SDT: número 1. Versão março de 2005.

MORAES, Antonio C. R. de. **Território e História do Brasil**. São Paulo: Annablume, 2005.

PRADO JR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 38ª Ed. Rio de Janeiro, Editora Brasiliense, 1987.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

TAVARES, Hermes Magalhães. Inovações Tecnológicas e suas Implicações Territoriais. In: PIQUET, Rosélia e RIBEIRO, Ana Clara Torres. (org.) **Brasil, Território da Desigualdade**: descaminhos da modernização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. Fundação José Bonifácio, 1991.

UM BRASIL PARA TODOS, Programa de Governo de Luís Inácio Lula da Silva, Brasília, 2002.

ZAPATA, Tânia. **Desenvolvimento Territorial: conceito, dimensões e estratégias**. In: Desenvolvimento Territorial a distância. Universidade Federal de Santa Catarina. Secretaria de Educação a Distância. Ministério da Integração Nacional. 2007.

Abstract

This paper aims to analyze the efficacy of Territorial Plan for Sustainable Rural Development in Território da Estrada de Ferro and Vale do Rio Vermelho. Rural areas were created from a public policy implemented by the Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) in 2003, aiming to promote sustainable rural development in depressed areas in Brazil. The territory, rural development, efficacy and participative management are the main theoretical categories. The methodology uses the technique of GIS, interview, survey and systematic data on the territories in MDA, Planning Department of the State of Goiás, in the Councils of the Territory among others. The conclusion is partly because the search is not finished yet, but it can be said that the proposed policy for territorial development in rural bumps conflicting interests of various stakeholders, public and private institutions that are located within and outside the territories. Sustainability is questioned as economic interests have priority.